Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/5615

09. 11. 89

Sachgebiet 7

Antwort
der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Penner, Bernrath, Büchner (Speyer), Dr. Emmerlich, Graf, Hämmerle, Lambinus, Lutz, Dr. Nöbel, Paterna, Schröer (Mülheim), Dr. Sonntag-Wolgast, Tietjen, Wartenberg (Berlin), Wieczorek-Zeul, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 11/4220 —

Innenpolitische Aspekte der Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft

Der Bundesminister des Innern hat mit Schreiben vom 9. November 1989 – V I 4 – 98/6 – die Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte hat das Ziel der politischen und wirtschaftlichen Einheit Europas nähergebracht. Das Schengener Abkommen vom 14. Juni 1985 ist ein Schritt bei der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes.

Der Abbau der EG-Binnengrenzkontrollen und der europäische Integrationsprozeß werden erhebliche innenpolitische Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland zur Folge haben.

Die Fraktion der SPD fragt die Bundesregierung nach ihrem Konzept zur Lösung dieser Probleme.

1. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, daß die Einheitliche Europäische Akte und die Vollendung des EG-Binnenmarktes nicht zu einem Verlust an parlamentarischer Substanz führen?

   Wie will sie sicherstellen, daß das Europäische Parlament die Befugnisse erhält, die einem vom Volk gewählten Parlament in der Demokratie zustehen?

   Wie will sie sicherstellen, daß der Deutsche Bundestag die gleichen Kontrollrechte erhält, wie sie gegenüber dem Bundesrat eingeräumt wurden?

Die Einheitliche Europäische Akte hat – gerade auch im Bereich des Binnenmarktes – die Rechte des Europäischen Parlaments deutlich gestärkt. Diese Entwicklung hat die Bundesregierung durch Initiativen auf der Regierungskonferenz vom Herbst 1985 in Gang gesetzt. Man kann also von einem Zuwachs – und nicht von einem Verlust – an parlamentarischer Substanz auf Gemeinschaftsebene sprechen.

Die Bundesregierung hat wiederholt ihre Überzeugung bekundet, daß ein Hauptziel der weiteren Europäischen Integration die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments sein muß. Die Bundesregierung begrüßt deshalb, daß der Deutsche Bundestag durch die Annahme des Entschließungsantrags der Koalitionsfraktionen zum Europa der Bürger (Drucksache 11/3866) am 15. Juni 1989 dieses Thema mit einem konkret gefaßten Vorschlag aufgreift. Dieser Vorschlag befürwortet die Schaffung „umfassender Gesetzgebungsbefugnisse" des Europäischen Parlaments innerhalb des von den Gemeinschaftsverträgen gesteckten Kompetenzrahmens und fordert zugleich eine „Zweite Kammer", welche die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung gewährleistet.

Derart einschneidende Veränderungen des Gefüges der Europäischen Gemeinschaften erfordern die Klärung zahlreicher rechtlicher und politischer Fragen. Die Bundesregierung hat mit deren Prüfung begonnen; sie geht davon aus, daß auch die Vorstellungen des neugewählten Europäischen Parlaments bei der Entwicklung deutscher Vorschläge berücksichtigt werden sollten.

Die weiteren Schritte auf dem Weg zur Europäischen Union liegen noch nicht in den Einzelheiten fest. Sicher ist aber, daß es dabei zu einer weiteren Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments kommen wird. Daneben bestehen die verfassungsmäßigen Rechte der nationalen Parlamente gegenüber den jeweiligen Regierungen hinsichtlich deren Verhalten im Rat.

2. Wird die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes Auswirkungen auf die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland und die „kommunale Selbstverwaltung" haben, und wenn ja, welche?

Mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wird es einen Raum ohne Grenzen für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital geben. Die Schaffung eines Marktes von solcher Dimension führt in den Mitgliedstaaten der EG naturgemäß zu Veränderungen und Anpassungsnotwendigkeiten. Von diesen sind nicht nur Wirtschaft und Industrie im allgemeinen, sondern staatliche Strukturen und speziell in der Bundesrepublik Deutschland auch die Länder und Kommunen betroffen.

Zahlreiche neue Richtlinien und Verordnungen werden mit Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes die Praxis der staatlichen und kommunalen Aufgabenerfüllung berühren. Hierzu verleiht neben den Römischen Verträgen auch die Einheitliche Europäische Akte den Gemeinschaftsorganen weitreichende Kompetenzen zum Erlaß von Rechtsakten. Diese sind entweder allgemein und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat verbindlich oder sie legen verbindliche Ziele fest, die in nationales Recht umzusetzen sind. Damit gehört das europäische Gemeinschaftsrecht zum Rahmen der Gesetze, der durch Länder und Kommunen zu beachten ist.

Viele Politiken, die bisher autonom verfolgt werden konnten, werden künftig nur im Rahmen eines Gesamtkonzeptes zu verfol-

gen sein. Die Gemeinden werden sowohl im Selbstverwaltungsbereich als auch im übertragenen Wirkungsbereich neue oder veränderte Bestimmungen anzuwenden haben.

Welche Auswirkungen die Rechtsakte im einzelnen haben werden, läßt sich gegenwärtig noch nicht abschätzen. Generell ist aber festzuhalten: Im Zusammenhang mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes wird die EG keine Kompetenzen erhalten, die es ihr ermöglichen würden, die förderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland oder das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen in Frage zu stellen. Die Bundesregierung tritt dafür ein, daß das Prinzip des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung nicht nur unangetastet bleiben, sondern vielmehr als Leitgedanke für die Gestaltung eines gerade durch die Selbstverantwortung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften lebenskräftigen Europas begriffen wird. Eine Möglichkeit, die kommunale Selbstverwaltung zur Geltung zu bringen und kommunale Interessen in die europäischen Entscheidungsprozesse einzubeziehen, bietet der „Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten der EG". Er stellt ein wichtiges Bindeglied zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Gemeinden dar.

Europa und die Gemeinden sind aufeinander angewiesen. Ein „Europa der Bürger" ist ohne Gemeinden und ohne kommunale Selbstverwaltung nicht möglich. Die Bewahrung der kommunalen Selbständigkeit und das Einstehen für die europäische Integration lassen sich nicht voneinander trennen.

3. Treffen Vermutungen zu, daß durch den EG-Binnenmarkt 1992 und durch den Wegfall der Grenzkontrollen nach dem Schengener Übereinkommen Defizite im Bereich der Inneren Sicherheit – insbesondere bei der Rauschgiftkriminalität, der Waffenkriminalität, dem Menschenhandel und der organisierten Kriminalität – auftreten, und was gedenkt die Bundesregierung ggf. zu tun, um Beeinträchtigungen zu vermeiden oder zu begrenzen, und inwieweit werden hierdurch die Zuständigkeiten der Bundesländer berührt?

Die derzeit praktizierten Grenzkontrollen leisten einen bedeutsamen Beitrag zur Inneren Sicherheit. Mit dem Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen der EG entfällt deren Filterfunktion. Um das so entstehende Sicherheitsdefizit aufzufangen, sind Ausgleichsmaßnahmen erforderlich.

Der Bundesminister des Innern hat sich schon im Jahre 1986 mit den Innenministern der Länder über einen Maßnahmenkatalog verständigt, der die Wahrnehmung der Kontrollen im Interesse aller Staaten an den Außengrenzen der EG sicherstellen und die sachgemäße Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ermöglichen soll.

Die Bundesregierung führt die Verhandlungen über Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen des Schengener Abkommens und auf EG-Ebene auf der Grundlage dieses Maßnahmenkataloges sowie der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 12. Dezember 1985 (Drucksache 10/4555).

Die Konzeption der Bundesregierung sieht insbesondere die Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen und die Verbesserung der Zusammenarbeit der Polizeien und Zollverwaltungen der Vertragsstaaten vor.

Dazu haben die Koordinatoren für die Freizügigkeit in dem sogenannten Las Palmas-Papier, das vom Europäischen Rat in Madrid gebilligt wurde, am 5./6. Juni 1989 festgestellt: Zum einen sei es wesentlich, „daß diese Kontrollen so wirksam wie irgend möglich sind und alle Mitgliedstaaten sich auf sie verlassen können"; zum anderen solle in Anbetracht der Werteordnungen der Verfassungen der Mitgliedstaaten, insbesondere des Grundgesetzes, „die Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen nicht das unbedingt für den Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung der Mitgliedstaaten notwendige Maß" übersteigen.

Kernstück der Ausgleichsmaßnahmen auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit soll ein gemeinsames datenverarbeitungsgestütztes Informations- und Fahndungssystem sein. Dafür sollen Fahndungsdaten aller Mitgliedstaaten den anderen Partnern zum Abruf im automatisierten Verfahren zur Verfügung stehen.

Ergänzend sollen auch sonstige Erkenntnisse, die zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, zur Verhütung von Straftaten oder zur Unterstützung bei der Verfolgung zukünftiger Straftaten von Bedeutung sein können, ausgetauscht werden.

Notwendig ist weiter eine Vereinfachung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen einschließlich der Auslieferung sowie eine Angleichung des Betäubungsmittel- und Waffenrechts.

In den angesprochenen Bereichen sind folgende Maßnahmen geplant: Zur Verfolgung von Verstößen gegen betäubungsrechtliche Vorschriften ist eine Harmonisierung der Verfolgungspraxis erforderlich, um der Gefahr zu begegnen, daß nach Aufhebung der Grenzkontrollen das eine oder andere Land zum Ziel- oder Ausgangspunkt des illegalen Drogenhandels innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes wird.

Solange nicht alle Mitgliedstaaten bereit sind, von einer Politik der Duldung des Kleinhandels mit sogenannten „weichen Drogen" abzugehen, wird im Rahmen der Schengener Verhandlungen folgender Kompromiß angestrebt: Die Vertragsstaaten sollten ihre Betäubungsmittelpolitik einschließlich der Strafverfolgung so handhaben, daß die Abgabe von Betäubungsmitteln aller Art einschließlich Cannabis an Angehörige anderer Vertragsstaaten mit Mitteln des Strafrechts oder auf andere Weise unterbunden wird. Diese Vereinbarung kann nur dann zu dem erwünschten Erfolg führen, wenn entsprechende Bekämpfungsstrategien entwickelt und umgesetzt werden.

Im Bereich des Waffenrechts wird im Hinblick auf den Wegfall der Grenzkontrollen sowohl mit den Partnerstaaten des Schengener Abkommens als auch auf EG-Ebene eine Angleichung der waffenrechtlichen Vorschriften angestrebt. Auf beiden Ebenen ist vorgesehen, den Erwerb und Besitz kriminalitätsträchtiger Schußwaffen sowie den Handel mit diesen Waffen einer Erlaubnis- bzw. Meldepflicht zu unterwerfen.

Die Verhandlungen mit den Schengener Partnerstaaten über den Inhalt eines Staatsvertrages haben im Bereich von Schußwaffen und Munition zu einer weitgehenden Einigung geführt.

Auf EG-Ebene müssen die Verhandlungen noch fortgesetzt werden. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hat einen Richtlinienvorschlag über die Kontrolle des Erwerbs und Führens von Waffen vorgelegt, der allerdings weder im Rat noch im EP Zustimmung gefunden hat, weil durch die vorgesehenen Kontrollmaßnahmen einerseits der legale Verkehr mit Schußwaffen in unzumutbarer Weise behindert und andererseits wesentlichen Gesichtspunkten der Inneren Sicherheit nicht genügend Rechnung getragen würde.

Wesentliche Elemente der Sicherheitspolitik der Bundesregierung sind auch die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die Verhinderung des Menschenhandels.

Der organisierten Kriminalität soll u. a. durch die Einrichtung des gemeinsamen Informations- und Fahndungssystems sowie einer verbesserten Zusammenarbeit von Polizei und Zoll und einen verbesserten Informationsaustausch entgegengewirkt werden. Angestrebt werden zunehmend festere polizeiliche Kooperationsstrukturen mit dem Fernziel gemeinsamer europäischer Polizeieinrichtungen.

Der Verhinderung des Menschenhandels dient vor allem die Intensivierung der Außengrenzkontrollen.

Die Bundesländer sind durch Teilnahme je eines Vertreters an den Sitzungen der Arbeitsgruppe „Polizei und Sicherheit" sowie der Arbeitsgruppe TREVI 1992 an den Verhandlungen über den Abbau der Grenzkontrollen sowohl im Schengener Rahmen als auch auf EG-Ebene beteiligt. Auch an den Verhandlungen über die EG-Richtlinie zum Waffenrecht nehmen zwei Ländervertreter teil. Sie werden darüber hinaus in der Innenministerkonferenz und im Arbeitskreis II der IMK fortlaufend über den Verhandlungsprozeß unterrichtet. Eine eigens eingerichtete Ad-hoc-Arbeitsgruppe des AK II prüft derzeit, welche Konsequenzen sich für die Polizeien der Länder aus dem Abbau der Grenzkontrollen ergeben.

4. Welches Konzept verfolgt die Bundesregierung zur Harmonisierung der europäischen Datenschutzvorschriften angesichts der Schwierigkeiten, die sich aus den abweichenden datenschutzrechtlichen Standards und den voneinander sehr verschiedenen Regelungsansätzen der vielfältigen nationalen Rechtssysteme und Rechtstraditionen ergeben, um den sich aus dem Grundgesetz ergebenden hohen datenschutzrechtlichen Anforderungen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung zu tragen?

   Welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung in welchem Zeitraum?

Die Bundesrepublik Deutschland hat als Mitgliedstaat des Europarats im Jahre 1985 das von dieser Staatengemeinschaft vereinbarte Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Ja-

nuar 1981 ratifiziert. Damit ist sie einer Empfehlung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 29. Juli 1981 (Amtsblatt der EG, Nr. L 246/31) nachgekommen, die sämtlichen Mitgliedern der Gemeinschaft nahegelegt, jenes Übereinkommen im Interesse eines einheitlichen Datenschutzniveaus in innerstaatlich geltendes Recht umzusetzen. Neben der Bundesrepublik Deutschland haben bisher Frankreich, Norwegen, Spanien, Schweden, Großbritannien, Luxemburg und Österreich das Abkommen ratifiziert.

Erst kürzlich hat der scheidende Vizepräsident der Kommission eine Anfrage an die übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft gerichtet, über ihre Fortschritte im Hinblick auf eine Ratifizierung der Konvention zu berichten. Vom Ergebnis dieser Umfrage, das im Laufe dieses Jahres zu erwarten ist, hängt es ab, ob auf EG-Ebene Überlegungen bezüglich der Notwendigkeit eines zusätzlichen rechtlichen Instrumentariums im Bereich des Datenschutzes anzustellen sind.

Die Datenschutzkonvention legt Mindeststandards für die Erhebung, Nutzung und Verarbeitung personenbezogener Daten in automatisierten Dateien im öffentlichen und privaten Bereich fest. Sie enthält insbesondere Regelungen, die Maßstäbe für die Zulässigkeit grenzüberschreitenden Verkehrs personenbezogener Daten zwischen den Vertragsstaaten setzen und damit den Austausch von Informationen erleichtern sollen. So bestimmt Artikel 12 des Übereinkommens, daß Hindernisse für die grenzüberschreitende Datenweitergabe in das Gebiet einer anderen Vertragspartei des Übereinkommens in Form von Verboten oder Sondergenehmigungen allein zum Zweck des Schutzes des Persönlichkeitsbereichs grundsätzlich nicht erlaubt sein sollen.

Die in den einzelnen Vertragsstaaten unterschiedlich ausgestalteten Übermittlungsregelungen bleiben jedoch von dieser Bestimmung unberührt. Damit unterliegen Übermittlungen personenbezogener Daten aus der Bundesrepublik Deutschland weiterhin den Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes, namentlich dem Vorbehalt entgegenstehender schutzwürdiger Belange des Betroffenen und etwaigen bereichsspezifischen Regelungen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist bemüht, in den zuständigen Gremien des Europarats darauf hinzuwirken, daß die Datenschutzkonvention von sämtlichen EG-Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Sie unterstützt die Zielsetzung der Mitgliedstaaten des Europarates, die in der Datenschutzkonvention niedergelegten Grundsätze an die spezifischen Erfordernisse einzelner Bereiche anzupassen. Bisher sind Empfehlungen für den Umgang mit Daten im medizinischen Bereich, in der wissenschaftlichen Forschung, im Rahmen des Direktmarketings, auf dem Gebiet der Sozialversicherung und des Arbeitsrechts sowie im Polizeibereich verabschiedet worden.

Im übrigen ist die Bundesregierung daran interessiert, daß auch Rechtsakte der EG Bestimmungen enthalten, die den Erfordernissen des Datenschutzes in geeigneter Weise Rechnung tragen.

5. Wie ist der Stand der Harmonisierung des Flüchtlings- und Asylrechts in Europa, und welches Konzept für eine gemeinsame Fortentwicklung des Flüchtlings- und Asylrechts der europäischen Staaten vertritt die Bundesregierung?

In Europa befassen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, der Europarat, die Vertragsstaaten des Schengener Abkommens sowie die Kommission mit der Frage der Fortentwicklung des Flüchtlings- und Asylrechts der europäischen Staaten.

Die Bundesregierung ist sich mit den Vertragsstaaten von Schengen und den EG-Mitgliedstaaten in dem Ziel einig, in Fortführung der gemeinsamen humanitären Tradition politisch Verfolgten Schutz zu gewähren, wie ihn die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 und das Protokoll von New York vom 31. Januar 1967 vorsehen. Die Bundesregierung hält es aber wie ihre Vertragspartner für erforderlich, alle Anstrengungen zu unternehmen, um einem Mißbrauch des Asylrechts wirksamer zu begegnen. Hierzu gehört auch das Bestreben, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf eine Annäherung ihrer Asylpolitik hinzuwirken.

Die Arbeiten zur Harmonisierung des Flüchtlings- und Asylrechts auf der Ebene der EG-Mitgliedstaaten haben sich zunächst bezogen auf einen verbesserten Informationsaustausch und die Schaffung von Zuständigkeitskriterien.

Der Informationsaustausch ist, soweit er sich bezieht auf

- abgestimmte gemeinsame Lageberichte der Botschaften der Mitgliedstaaten zur Gefahr politischer Verfolgung in den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber und zur Rückkehrmöglichkeit abgelehnter Asylbewerber,
- einen verbesserten Austausch von statistischen Daten, beabsichtigten Rechtsänderungen, neu in Erscheinung tretende größere Flüchtlingsgruppen zwischen den Mitgliedstaaten,

im wesentlichen vereinbart und in die Wege geleitet.

Gegenstand der weiteren Beratungen wird auch die Möglichkeit eines Informationsaustausches über Asylbegehrende – unter Wahrung des Datenschutzes – sein, um dem Zuständigkeitssystem entsprechen zu können.

Auf dem Treffen der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister am 12. Mai 1989 in Madrid sind Kriterien für die Bestimmung des für die Prüfung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates verabschiedet worden.

Hierdurch soll verhindert werden, daß Asylsuchende zu „refugees in orbit" werden, für die sich aus mehr oder weniger formalen Gründen letztlich kein Staat mehr verantwortlich fühlt.

Dies soll dadurch erreicht werden, daß jeweils nur ein Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Der zuständige Staat soll nach bestimmten Kriterien festgestellt werden. Mit der Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens soll die

Pflicht korrespondieren, einen Asylbewerber ggf. von einem anderen Staat auf dessen Ersuchen zur Durchführung des Asylverfahrens zu übernehmen.

Der Kriterienkatalog basiert auf der Grundidee, daß der Staat, dem zuzurechnen ist, daß der Asylsuchende das Gemeinschaftsgebiet betreten hat – durch Erteilung eines Visums, durch Ermöglichung der sichtvermerksfreien Einreise oder wegen illegaler Einreise über seine Außengrenzen –, die Durchführung des Asylverfahrens zu übernehmen hat.

Das materielle Asylrecht und das Asylverfahrensrecht sollen sich dabei nach dem jeweiligen nationalen Recht richten. Auch behält jeder Staat die Befugnis, einen Asylantrag – unabhängig von der Zuständigkeit eines anderen Staates – selbst anzunehmen.

Für die Anwendung der verabschiedeten Grundsätze erscheint die Erarbeitung eines zwischenstaatlichen Übereinkommens aussichtsreich.

Wenn diese Ziele auf der Grundlage der Parität von Rechten und Pflichten der Partnerstaaten erreicht werden sollen, müßte die Bundesrepublik Deutschland unter den gleichen Bedingungen wie die anderen Staaten Asylbewerber an den zuständigen Staat überstellen können. Andernfalls würde sie Gefahr laufen, als einziges Land der Partner für die Durchführung paralleler und sukzessiver Asylverfahren zur Verfügung zu stehen.

Dabei können sich gewisse rechtliche Probleme im Hinblick darauf ergeben, daß das deutsche Asylrecht – verfassungsrechtlich verbürgt – von dem Grundsatz ausgeht, daß jedem Asylbewerber, sofern er nicht bereits in einem anderen Staat offensichtlich vor politischer Verfolgung sicher war, was auch beinhaltet, daß er dort seine Flucht beendet hatte, ein Anspruch auf Prüfung seines Asylbegehrens zusteht. Dies gilt ebenfalls, wenn er bereits erfolgslos in einem europäischen Nachbarstaat Asyl beantragt hatte oder wenn er ggf. in einem solchen Staat unter vergleichbaren Bedingungen hätte Asyl beantragen können.

Eine derartige Regelung auf der Grundlage des Prinzips der ausschließlichen Zuständigkeit würde bei uns und bei anderen Staaten eine Reihe gesetzlicher Änderungen im Asylverfahrens- und Ausländerrecht erfordern.

Das in Aussicht genommene System ließe aber auch zu, daß ein Staat unabhängig von der Zuständigkeit eines anderen Staates jeden Asylantrag selbst prüft. Insoweit bestünde rechtlich die Möglichkeit, das Zuständigkeitssystem auch in eingeschränkter Weise dergestalt zu praktizieren, daß zwar die sich aufgrund der Zuständigkeitsregelung ergebenden Aufnahmeverpflichtungen gegenüber den anderen Staaten erfüllt werden, jedoch von den Abgabemöglichkeiten aufgrund etwaiger verfassungsrechtlicher Beschränkungen nur eingeschränkt Gebrauch gemacht werden kann. Dies würde allerdings das Risiko zusätzlicher Belastungen begründen. Hierdurch könnte sich insgesamt der Zugang von Asylbewerbern weiter erhöhen. Bereits 1988 betrug der Anteil der Bundesrepublik Deutschland am Asylbewerberzugang innerhalb der EG rund 60 Prozent.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß darüber hinaus vor allem eine Angleichung der Verfahrens- und Anerkennungsstandards anzustreben ist, um so dem Ziel näherzukommen, daß Asylentscheidungen in allen EG-Mitgliedstaaten verbindlich sein können.

Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG bleibt damit unberührt.

6. Wird sich die Bundesregierung für den Entwurf einer EG-Richtlinie zum kommunalen Wahlrecht der Ausländerinnen und Ausländer in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft einsetzen, den die EG-Kommission am 24. Juni 1988 vorgelegt hat? In welcher Weise wird sie auf europäischer Ebene tätig werden, um den Beschluß des Deutschen Bundestages zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft (Beschluß vom 19. Januar 1989 zu Drucksache 11/2507) umzusetzen?

Der auf Artikel 235 EWG-Vertrag gestützte Vorschlag der EG-Kommission über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat wirft schwierige und grundsätzliche Fragen des Verfassungsrechts und des Gemeinschaftsrechts auf, die noch weiterer Prüfung bedürfen. Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland hat deshalb in der Sitzung des Rates am 22. Mai 1989 ebenso wie mehrere andere Delegationen einen Vorbehalt eingelegt. Sie hat damit auch den vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 12. Mai 1989 zum Ausdruck gebrachten rechtlichen Bedenken Rechnung getragen. Unabhängig von der Bewertung der grundsätzlichen Rechtsfragen nimmt die deutsche Delegation an den Beratungen auf EG-Ebene zum Inhalt des Richtlinienvorschlages teil.

Wie bereits in der Antwort des Staatsministers Schäfer vom 14. März 1989 auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Peter (Kassel) ausgeführt worden ist, hält die Bundesregierung es im übrigen für einen erwägenswerten Gedanken, in die Perspektive der Errichtung der Europäischen Union die Prüfung der Frage eines allgemeinen Wahlrechts auf allen Ebenen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in allen Mitgliedstaaten, in denen sie ihren Wohnsitz haben, einzubeziehen. Die Bundesregierung setzt sich nachhaltig für den zur Europäischen Union führenden Einigungsprozeß ein.

7. Inwieweit soll der öffentliche Dienst der Bundesrepublik Deutschland nach Auffassung der Bundesregierung für Staatsangehörige der anderen EG-Mitgliedstaaten geöffnet werden?

Das öffentliche Dienstrecht in der Bundesrepublik Deutschland trägt bereits jetzt den sich aus dem EWG-Vertrag ergebenden Anforderungen an die Gewährleistung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch für den öffentlichen Dienst im wesentlichen Rechnung. Zwar können wegen der für das Beamtenverhältnis wesentlichen besonderen Loyalitätspflicht grundsätzlich nur Deutsche in das Beamtenverhältnis berufen werden. Nach den Beamtengesetzen des Bundes und der Länder können aber bei

dringendem dienstlichen Bedürfnis, im Hochschulbereich auch darüber hinaus, Ausländer zu Beamten ernannt werden. Vor allem aber ist für EG-Ausländer eine Beschäftigung als Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst in gleicher Weise wie für deutsche Staatsangehörige möglich, und zwar innerhalb des Regel-Ausnahme-Verhältnisses auch in den Beamten vorbehaltenen Funktionsbereichen. Da beide Statusverhältnisse in bezug auf Bezahlung, Arbeitsbedingungen u. a. weitgehend als gleichwertig anzusehen sind, stellt die Beschäftigung im Arbeitnehmerverhältnis auch keine Diskriminierung dar. Bereits jetzt sind zahlreiche EG-Ausländer in der deutschen öffentlichen Verwaltung tätig – allein in der Bundesverwaltung über 11 000.

Von ihrem entschiedenen Engagement für die Europäische Gemeinschaft her unterstützt die Bundesregierung generell alle Bestrebungen, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung durch geeignete Schritte weiter zu fördern.

Diese Überlegungen werden die Bundesregierung auch bei ihrer Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission über ihre Aktion auf dem Gebiet der Anwendung von Artikel 48 Abs. 4 EWG-Vertrag leiten.

8. Welche Auswirkungen wird die von der Bundesregierung angestrebte europäische Medienordnung für die Medienstruktur der Bundesrepublik Deutschland haben, insbesondere für den Wettbewerb im Medienbereich, die Vermeidung von Unternehmenskonzentrationen, den Erhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehsystems, das Urheberrecht, die Werbung, den Jugendschutz und die vom Grundgesetz geforderte Kulturhoheit der Bundesländer?

Die Medienstruktur in der Bundesrepublik Deutschland wie auch in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft befindet sich in einer Phase tiefgreifenden Wandels. Die Voraussetzungen für die Entwicklung der deutschen Medien im europäischen Rahmen sind für Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) und Presse sehr unterschiedlich.

Die Bundesregierung hat sich frühzeitig den neuen Problemen der Massenmedien in einem zusammenwachsenden Europa gestellt. Sie hat hierbei den Verhandlungen im Europarat medienpolitische Priorität eingeräumt und damit der völkerrechtlichen europäischen Zusammenarbeit den Vorzug vor einer EG-Regelung gegeben. Sie hat in enger Zusammenarbeit mit den innerstaatlich für Kultur zuständigen Ländern gehandelt.

1. Im Bereich des Rundfunks wird die Entwicklung maßgeblich geprägt durch

   – die schnelle Entwicklung der Medientechnik (insbesondere Kabelnetze und Satelliten), durch die die Zahl der empfangbaren Programme vervielfacht wird und durch die für das Fernsehen zum ersten Mal in seiner Geschichte die nationalen Grenzen aufgehoben werden.

Dadurch ergeben sich für das Fernsehen internationale Entwicklungsperspektiven. Andererseits muß es sich internationaler Konkurrenz stellen;

— die Zulassung privatrechtlicher Rundfunkveranstalter in nunmehr nahezu allen westeuropäischen Staaten und die damit bewirkte Etablierung einer dualen Ordnung mit zunehmendem Wettbewerb zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern.

Es bestimmt also nicht die Politik der europäischen Integration den Strukturwandel im Bereich der Medien, sondern umgekehrt müssen auf technische und wirtschaftliche Faktoren im Medienbereich von der europäischen Politik Antworten gefunden werden.

Die EG-Fernsehrichtlinie und das am 5. Mai 1989 bereits von zehn Mitgliedstaaten des Europarats gezeichnete Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen sehen Regelungen im Bereich der Werbung, des Jugendschutzes und der Förderung europäischer Produktionen im Programm vor.

In dem Europaratsübereinkommen ist der Europäischen Gemeinschaft der Beitritt eröffnet worden. Damit ist eine wesentliche Voraussetzung für eine Harmonisierung wettbewerbsrelevanter Vorschriften des Fernsehrechts in den EG- und Europaratsstaaten geschaffen worden.

Die Bundesregierung hat den hohen Standard des deutschen Jugendmedienschutzes bei der Formulierung sowohl des Europarats-Fernsehübereinkommens wie auch der EG-Fernsehrichtlinie gewahrt. Sie hat auch gewährleistet, daß das im Heilmittelwerbegesetz verankerte Verbot der Publikumswerbung für verschreibungspflichtige Arzneimittel nicht durch grenzüberschreitende Werbesendungen unterlaufen wird.

Der Allgemeine Rat hat am 3. Oktober 1989 gegen die Stimmen von Belgien und Dänemark die EG-Fernsehrichtlinie mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet. Die Zustimmung der Bundesregierung wurde durch Protokollerklärungen ermöglicht, wonach es sich bei der Vereinbarung über die Quoten (Mehrheitsanteile an Werken „europäischen Ursprungs" in den Sendezeiten der Rundfunkveranstalter) um eine politische Zielsetzung ohne rechtliche Verbindlichkeit handelt. Hierzu erklärten Rat und Kommission ferner, daß diese Artikel den nationalen Stellen die Zuständigkeiten belassen, innerhalb ihrer jeweiligen Verfassungsregelungen die Form und die Mittel zur Erreichung dieser Ziele zu bestimmen. Gleichzeitig erreichte die Bundesregierung durch eine weitere Protokollerklärung von Rat und Kommission eine Erweiterung des Begriffs „Europäische Werke".

Urheberrechtliche Fragen sind nicht Gegenstand der europäischen Regelungen zum grenzüberschreitenden Fernsehen. Die Bundesregierung sieht auch derzeit keinen Handlungsbedarf in diesem Bereich, in dem bereits mehrere internationale Übereinkommen bestehen. In bezug auf die Medienstruktur, den Wettbewerb und die Vermeidung von Unternehmenskonzentrationen ist die Bundesregierung der Ansicht, daß die Zulas-

sung einer Vielzahl neuer Rundfunkveranstalter den Wettbewerb als ein prägendes Element der Rundfunkordnung überhaupt erst etabliert hat. Die Bundesregierung verkennt nicht, daß in dieser Entwicklung auch wettbewerbliche Risiken angelegt sind, die sich aus den besonderen Bedingungen und Aufgaben der Massenkommunikation und aus der Finanzierungsart ergeben. Diese Risiken sind derzeit noch gering. Es bleibt aber Aufgabe der Politik und der Rechtsanwendung, den publizistischen und wirtschaftlichen Wettbewerb im Medienbereich und damit die Meinungsvielfalt zu gewährleisten.

Die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft und der künftige grenzüberschreitende Rundfunk gefährden nach Überzeugung der Bundesregierung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland nicht.

2. Die Absatzmärkte der Presse sind in der Regel auf die Sprachräume begrenzt. Die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft wird daher auf überschaubare Zeit keine gravierenden Veränderungen der Wettbewerbsverhältnisse mit sich bringen. Allerdings eignen sich bestimmte Bereiche vor allem der Fachpresse sowie des Buchwesens eher für europaweiten Vertrieb. Wettbewerbsverfälschungen können aufgrund administrativer Maßnahmen eintreten, wenn die Personal- und Sachkosten sowie die sonstigen Rahmenbedingungen – beispielsweise des Pressevertriebs – in den verschiedenen Mitgliedstaaten stark voneinander abweichen. Die Bundesregierung steht im engen Kontakt mit den Spitzenverbänden der Presse, um frühzeitig Entwicklungen, von denen vor allem kleine und mittlere Unternehmen negativ betroffen sein könnten, entgegenzuwirken und auf die europäischen Institutionen im Sinne der Erhaltung der Pressevielfalt Einfluß zu nehmen.

Insgesamt ist davon auszugehen, daß der Zusammenschluß der nationalen Einzelmärkte zu einem europäischen Binnenmarkt den Wettbewerb im Medienbereich intensiviert, die Leistungsfähigkeit der Unternehmen verbessert und die Meinungsvielfalt verstärkt.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333